Legislative Summary LS-449E

BILL S-13: AN ACT TO AMEND THE STATISTICS ACT (CENSUS RECORDS)

James R. Robertson, Principal
Benjamin R. Dolin
Law and Government Division

20 February 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03238/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL S-13

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	28 May 2003
Second Reading:	
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	5 February 2003
Second Reading:	11 February 2003
Committee Report:	29 April 2003
Report Stage:	
Third Reading:	27 May 2003

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 6

COMMENTARY 7

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL S-13: AN ACT TO AMEND THE STATISTICS ACT (CENSUS RECORDS)*

BACKGROUND

Bill S-13 was introduced by the Hon. Senator Sharon Carstairs, Leader of the Government in the Senate, on 5 February 2003. After a short debate, it received second reading on 11 February 2003, and was referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The purpose of Bill S-13 is to make census records available for research and to the public after a certain period of time. As such, the bill is designed to remove a legal ambiguity that currently exists with respect to post-1901 census records. The bill would allow access by historical and genealogical researchers to census records between 1910 and 2003 under certain conditions, beginning 92 years after the census took place. The census records would then be available for examination without restriction after 112 years. The bill also contains a provision to avert potential problems in releasing future census data.

For a number of years, there has been considerable debate and controversy over the public release of post-1901 census records. On 7 February 2001, in the 1st session of the 37th Parliament, the Hon. Senator Lorna Milne introduced Bill S-12 in the Senate to amend the *Statistics Act* and the *National Archives of Canada Act* by mandating the transfer of census records from Statistics Canada to the National Archives, where the records would eventually be made available to the public. Senator Milne had introduced this bill in the previous Parliament, and similar legislation was also introduced in the House of Commons as Bill C-312 and Bill C-380 in the 1st session of the 37th Parliament.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

Census records up to and including the 1901 census have already been made available for public use. The data from the 1891 and 1901 censuses were released by the National Archives 92 years after their collection. In 1998, however, the 1906 census records were not released despite the passage of 92 years. A legal opinion from the federal Department of Justice concluded that the later censuses – specifically, 1911 onward – were conducted under changes to the law that legally guaranteed that the information would not be shown to any other person. As such, the potential existed to prevent the release of any further census records.

An Expert Panel on Access to Historical Census Records was established by the Minister of Industry in 1999 to examine the issue of disclosure. The members of the panel were Dr. Richard Van Loon (Chair), President of Carleton University; the Honourable Lorna Marsden, President and Vice-Chancellor of York University; Professor Chad Gaffield of the University of Ottawa; Professor John McCamus of Osgoode Hall Law School; and retired Supreme Court of Canada Judge the Honourable Gérard La Forest.(1)

The Panel concluded that no perpetual guarantee of confidentiality was ever intended to attach to census records. In the Panel's view, the passage of time diminished concerns about individual privacy; and the value of public access, after a sufficient period of time, took precedence. It was agreed that 92 years was a sufficient lapse of time. The Panel's recommendations were tempered by its belief that the public might perceive the release of old census records as removing a guarantee made by the Government. It felt that this could create problems for Statistics Canada census compilation in the future. Accordingly, careful consideration of the issue by Government was urged, and it was recommended that all Canadians be informed that the guarantee of confidentiality with respect to future censuses endures for only 92 years. The Panel did not recommend that individual consent be sought for the future release of records.

It should be noted that the Panel made a distinction with respect to those records created before the 1918 *Statistics Act*. It indicated that, in its opinion, legislation was not required with respect to the census records that had not been made public (i.e., 1906, 1911 and 1916), particularly given the precedent of the release of the 1891 and 1901 records. With respect to the censuses from 1921 onwards, however, the Panel noted that the enactment of confidentiality guarantees into legislation in 1918 could be interpreted as making it more

---

(1) The Panel's report and related materials are available on-line at: http://www.statcan.ca/english/census96/finalrep.htm.

difficult to release these census records, and suggested that "for greater certainty" an amendment be made to the *Statistics Act* for post-1918 census returns.

In its summary, the Panel stated:

> The Panel is firmly convinced of the benefits of the release of historical census records. The Panel is of the view that with the passage of time, the privacy implications of the release of the information diminishes and that the passage of 92 years is sufficient to deal with such concerns. We are persuaded that a guarantee of perpetual confidentiality was not intended to apply to the census. We believe that the indication of transfer to the National Archives also implied an intention that the census records would eventually become public and we would not view any legislation deemed necessary to do so as a breaking of a promise to respondents. We view the historical and international precedents as fully supportive of this position. The Panel is equally convinced of the value of the census and other work of Statistics Canada and is unwilling to make any recommendation which it believes will jeopardize this work. It is for that reason that we recommend release of the pre-1918 Census records and post-2001 records on a 92-year cycle, while advising some caution regarding any legislative steps that might be thought necessary to effect the release of those census records for the period 1921 to 2001.

One of those opposed to the release of census records was the Privacy Commissioner of Canada, who made detailed submissions to the Expert Panel.(2) The then Commissioner (Bruce Phillips) argued that when information is to be released for purposes other than those for which it was collected, individual consent is required. He pointed out the increasingly intrusive nature of census questionnaires and referred to privacy as a public right with significant societal value.

Senator Milne's Bill S-12 was referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology after second reading. On 14 December 2001, in its Twelfth Report, the bill was reported back to the Senate without amendments, but with observations. The Committee noted that it had heard a range of opinions with respect to the bill. While many witnesses and Committee members favoured the disclosure of historical census records after 92 years, there was disagreement as to whether Bill S-12 provided adequate privacy protection. The bill would provide a right to object to the release of one's own census information, but the process contemplated by it would require that the individual objecting make an application to the National Archivist 91 years after the data were collected. Assuming the

---

(2) The Commissioner's submission, *The Census Returns, Privacy, and Questions of Governance*, 9 February 2000, is available on-line at: http://www.statcan.ca/english/census96/return.htm.

individual was still alive, the objection to disclosure would be considered valid only if the Archivist was satisfied that disclosure would be unwarranted.

The Committee was provided with a compromise proposal by Statistics Canada, which would provide more limited access than anticipated by Bill S-12. Access to historical census records would be provided only for genealogical research about one's own family and for historical research. Only family members (or their authorized agents) or those conducting historical research (peer-reviewed by the Social Sciences and Humanities Research Council) would be given access. While access would be unrestricted, researchers would be permitted to make public only the following basic information: name, age, address, marital status and birthplace. Furthermore, those accessing information would have to sign a legally enforceable undertaking confirming that they agreed to be bound by these terms.

The Committee noted that, notwithstanding the compulsory provisions of the *Statistics Act*, Statistics Canada relies on public cooperation and is thus concerned to preserve the integrity of Canada's statistical system. The integrity of Statistics Canada itself is based on its ability and effectiveness in keeping what its officials referred to as an "unconditional promise of confidentiality." The Committee referred to a poll by Environics, in which Canadians expressed concern that if legislation such as Bill S-12 were passed, it would affect their cooperation in future censuses. Some members of the Committee favoured the provisions of the compromise proposal over the process delineated by Bill S-12. The bill was agreed to on division by the Committee.

Bill S-12 was debated at third reading in the Senate, and on 25 March 2002 was referred back to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology for further study. It was felt that more time was required in order to reach a conclusion on the merits of the compromise proposal, and to allow the Chief Statistician to respond before the Committee. No report was presented by the Committee before the prorogation of the session.

Some of the arguments for and against the release of historical census records may be summarized as follows. Arguments in favour of releasing such records include the following:

- Without the release of these records, historians will lose important information about our nation's heritage, and those interested in genealogy will lose important information about their ancestors.
- Privacy interests are minimal after 92 years and are outweighed by the public interest in having access to historical records.
- No perpetual guarantee of confidentiality was ever made.

- Most of the information collected by the census is not of a highly sensitive nature, and the information that may be sensitive, such as income data, is likely to lose its sensitivity over time.

- While census respondents were told that their responses would be confidential, there was also evidence of an intent to preserve the information for the use of future generations; e.g., it is stored at the National Archives, which has always had the mandate to store information for future use.

- Many of the concerns relating to the privacy of census records relate to short-term issues that are irrelevant 92 years after the fact; e.g., people were worried that the information could be used for taxation purposes.

- Other countries routinely release census records without arousing contention; e.g., in Britain and the United States, records are released after 100 years and 72 years respectively.

Arguments against the release of historical census records include the following:

- Canadians are obligated under the law to answer the census, and do so with an assurance that the information will remain protected. A desire to study history should not take precedence over this guarantee of confidentiality.

- The use of information for purposes other than those for which it was collected should be subject to consent.

- Census information can be extremely personal (e.g., religion, marital status, health problems), and a decision should not be made for other people as to what constitutes acceptable disclosure of such information.

- Privacy rights should not end with an individual's death.

- The public may perceive the release of census information as retroactively revising a government guarantee.

- Collection of future census data could be adversely affected if respondents are concerned about the privacy of the information provided.

On 24 January 2003, the Government released the entire 1906 census on-line and without restriction. Notwithstanding the legal questions, it was decided to make this information available. It should be noted that this census was an agricultural one of three provinces, and contained little intrusive or personal information; moreover, it constituted the first census of Saskatchewan and Alberta, and was, therefore, historically important.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Clause 1 of Bill S-13 amends section 17 of the *Statistics Act*. The proposed section 17(4) allows census returns taken between 1910 and 2003 to be examined after 92 years by a person conducting genealogical research on his or her own behalf or on behalf of another person where duly authorized, or by a person conducting approved historical research. Persons wishing such to examine such records must sign and comply with an undertaking in prescribed form. In deciding whether to approve historical research, the public and scientific value of the project must be assessed.

Proposed section 17(7) provides that after 112 years census records may be examined by the general public. Information that is examined by the public may be publicly disclosed without any problem.

Proposed section 17(8) is designed to prevent difficulties from arising with respect to future censuses. It provides that if the person to whom the information relates has consented, census returns may be examined by anyone after 92 years. Essentially, this is intended to ensure that, in future, Canadians will be asked to give their prior consent to having their census returns stored in the National Archives and made available after 92 years. If such consent is withheld, the information will never be made public. No two-step procedure will be required for these census returns, because each person will have given his or her consent on the issue. Concern had been expressed with respect to the previous bill in the Senate by some who felt that it amounted to a form of "negative option billing," in that a person had to do something before the information was withheld. The provision in Bill S-13 is clearer, and will presumably be based on models such as that used in Australia.[3] It is, of course, unknown how many respondents will "opt out," or decline to give their consent. In the case of the check-off on tax returns for transmittal of information to Elections Canada in respect of the Register of Electors (or permanent voters' list), the non-participation rate is apparently very low. Similarly, when Statistics Canada conducted the Canadian Communities Health Survey, less than 5% of respondents declined to allow their health information to be released to local authorities. Another question that could arise with respect to this provision is whether the head of the household, who is completing the census return, can (or should be able to) consent on behalf of all members of his or her household.

---

(3) The Australian census consent clause, Question 50, provides: "Does each person in this household agree to his/her name and address and other information on this form being kept by the National Archives of Australia and then made publicly available after 99 years?"

Proposed section 17(10) provides that census records are to be transferred to the National Archives of Canada after 92 years.

Clause 2 of the bill adds a new section 17.1 to the *Statistics Act*, which would authorize the Governor in Council, on the recommendation of the responsible Minister and the Minister of Canadian Heritage, to make regulations prescribing the forms of undertaking and the categories of persons who can approve historical research projects. The form of undertaking may include conditions relating to the use and disclosure of the information examined. According to the sponsor of the bill in the Senate, the forms to be signed will be short, simple and easy to understand.

Clause 3 will enact a new offence of unauthorized disclosure as section 35 of the *Statistics Act*. Unauthorized disclosure of information contrary to the undertaking (i.e., between 92 and 112 years) could be punished by a fine of up to $1,000. No jail time is prescribed.

Clause 4 provides that the bill will come into force on proclamation.

COMMENTARY

Bill S-13 introduces a new regime for the release of post-1901 census records. It allows limited disclosure after 92 years, and public disclosure after 112 years. It seeks to clarify the position with respect to future census records by asking respondents to consent to the eventual release of the data.

By way of comparison, Bill S-12, introduced by Senator Milne in the previous session, and other private Members' bills, adopted different approaches. Bill S-12 would have amended the *Statistics Act* to require the preservation of census records and their transfer within 30 years to the National Archives. It also proposed to amend the *National Archives of Canada Act* to provide for the following:

- The transferred records would be deemed to be of "permanent historic and archival importance."
- When 92 calendar years had elapsed since the taking of a census, the Archivist would provide public access for historical, genealogical or scientific research purposes, or for other purposes the Archivist may establish.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- individuals could object to the disclosure of their census information provided the objection was in writing and: (a) was received by the Archivist during the 92nd calendar year following the year in which the census was taken; (b) contained sufficient particulars to permit the Archivist to identify the personal information to which the objection related; and (c) in the opinion of the Archivist, the disclosure of the information would constitute an unwarranted invasion of the privacy of the individual.

- If no valid written objection was received, irrevocable consent would be deemed to have been given when 92 years had expired.

The debate over Bill S-12, and the fact that it was referred back to the Committee for further study, illustrate the difficulty in accommodating conflicting interests in this area. Several Senators felt that more effort should be made to achieve a compromise along the lines proposed by Statistics Canada.

This issue has been the subject of discussion and debate within certain sectors of society. Genealogists and historians have been actively pressing for the release of the post-1901 census records as fundamental to their work. Privacy advocates, on the other hand, have expressed concerns over the release of such records. In addition, concerns have been voiced over the impact that public release would have on future efforts to conduct censuses. These differing views are not easy to reconcile.

Bill S-12 is designed to avert the risk that historical census records from 1906 onwards may not be released or made available, unlike earlier ones. While there are valid reasons for contemporary confidentiality, it has been argued that information loses its sensitivity over time, and that census records are integral to historical and genealogical research. Where does the right to privacy end, and the need for historical knowledge begin? Should current laws and attitudes towards privacy and confidentiality apply to information gathered almost a century ago? Central to the issue are society's evolving attitudes towards privacy, and the nature of the guarantees or expectations that were made or implied at the time of the original censuses. The decision-making is made more difficult because so much time has passed. It is far easier to develop a prospective regime for future censuses. At the same time, concerns have been expressed that decisions taken regarding the release of census returns should not affect the present or future operations of Statistics Canada and its collection of sensitive information.

While the Privacy Commissioner was apparently consulted in the preparation of Bill S-13, it is unclear whether he supports it, or whether all of his concerns have been

adequately addressed. Also not known is what form the regulations will take, what the undertakings will look like, and what sort of conditions will be imposed. Who will be able to authorize historical research? A background document indicates that this could be done by the Chief Statistician, the National Archivist, Members of Parliament and Senators, a mayor, the chief of a First Nations community or band council, the dean of a university, senior clergy, etc. Is this list broad enough, or too broad? Why was the period of 112 years chosen for full disclosure? A question has also been raised as to why the restriction on the disclosure of personal data is to be lifted after 112 years: is it because of the passage of time, convenience or ease, or because the information is considered less worthy of protection? Why was the 1906 census released separately rather than under the provisions set out under Bill S-12, especially given the earlier legal advice? What is the effect of the 1983 *Privacy Act* on census records?

The compromise solution proposed in 2001 was criticized as overly bureaucratic and unworkable. Whether the regime proposed in Bill S-13 achieves the appropriate balance remains to be seen.

PROJET DE LOI S-13 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA STATISTIQUE [RELEVÉS DES RECENSEMENTS]

James R. Robertson, analyste principal
Benjamin R. Dolin
Division du droit et du gouvernement

Le 20 février 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-13

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	28 mai 2003	Première lecture :	5 février 2003
Deuxième lecture :		Deuxième lecture :	11 février 2003
Rapport du comité :		Rapport du comité :	29 avril 2003
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	27 mai 2003

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 7

COMMENTAIRE 8

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI S-13 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA STATISTIQUE [RELEVÉS DES RECENSEMENTS]*

CONTEXTE

Le projet de loi S-13 a été présenté par l'honorable sénatrice Sharon Carstairs, leader du gouvernement au Sénat, le 5 février 2003. Après un bref débat, il a été adopté en deuxième lecture le 11 février 2003 et renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Le projet de loi S-13 vise à permettre aux chercheurs et au public d'avoir accès aux relevés des recensements après une certaine période de temps. Le projet de loi est conçu de manière à dissiper une ambiguïté juridique qui existe actuellement concernant les relevés des recensements faits depuis 1901. Il permettra aux généalogistes et aux spécialistes de la recherche historique de consulter, sous certaines conditions, les relevés des recensements faits entre 1910 et 2003 une fois qu'une période de 92 ans se sera écoulée. Toutes les restrictions concernant l'examen des relevés seront levées 112 ans après le recensement. Le projet de loi contient également une disposition permettant d'éviter tout problème concernant la divulgation des données des recensements futurs.

Depuis un certain nombre d'années, la divulgation des données des recensements faits après 1901 soulève énormément de controverses. Le 7 février 2001, au cours de la 1re session de la 37e législature, l'honorable sénatrice Lorna Milne a présenté le projet de loi S-12 au Sénat afin de modifier la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada* de manière à autoriser le transfert des dossiers des recensements de Statistique Canada aux Archives nationales, où ces dossiers auraient par la suite pu être consultés par le public. La

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

sénatrice Milne avait présenté ce projet de loi au cours de la législature précédente, et des mesures législatives similaires avaient également été déposées à la Chambre des communes (projets de loi C-312 et C-380) au cours de la 1re session de la 37e législature.

Les dossiers du recensement de 1901 et des recensements précédents ont déjà été rendus publics. Les données des recensements de 1891 et 1901 ont été mises à la disposition du public par les Archives nationales 92 ans après leur collecte. Toutefois, en 1998, les dossiers du recensement de 1906 n'ont pas été rendus publics même si 92 ans s'étaient écoulés. Une opinion juridique préparée par le ministère fédéral de la Justice précisait que les recensements ultérieurs – c'est-à-dire celui de 1911 et les suivants – avaient été menés après que des changements eurent été apportés à la loi afin de garantir légalement que l'information ne serait pas divulguée. Il était donc possible d'empêcher la divulgation de tout autre dossier de recensement.

Le Comité d'experts sur l'accès aux dossiers historiques du recensement a donc été établi par le ministre de l'Industrie en 1999 afin d'examiner cette question. Ce comité était composé de : M. Richard Van Loon (président), recteur de l'Université Carleton; l'honorable Lorna Marsden, rectrice et vice-chancelière de l'Université York; M. Chad Gaffield, professeur à l'Université d'Ottawa; M. John McCamus, professeur à l'Osgoode Hall Law School; l'honorable Gérard V. LaForest, juge de la Cour suprême du Canada à la retraite(1).

Le Comité d'experts a conclu que personne n'avait eu l'intention d'assujettir les dossiers du recensement à une obligation de confidentialité perpétuelle. Selon lui, le passage du temps diminue les préoccupations des répondants concernant la protection de leur vie privée et, après un délai suffisant, le droit du public d'avoir accès à ces dossiers l'emporte sur le droit des répondants à la protection de leur vie privée. Il a aussi convenu qu'une période de 92 ans constituait un délai suffisant. Le Comité a toutefois tenu compte du fait que le public pourrait interpréter la divulgation des dossiers historiques du recensement comme le non-respect de la garantie de confidentialité donnée par le gouvernement. Il estimait que cette situation pourrait poser d'importants problèmes à Statistique Canada en ce qui concerne les futurs recensements. Par conséquent, il a exhorté le gouvernement à étudier soigneusement cette question et recommandé que lors des prochains recensements, tous les Canadiens soient informés que cette

---

(1) Voir le rapport du Comité d'experts et divers documents connexes sur le site Web de Statistique Canada (http://www.statcan.ca/francais/census96/finalrep_f.htm).

garantie de confidentialité ne vaut que pour une période de 92 ans. Le Comité n'a pas recommandé de demander le consentement individuel des citoyens pour la divulgation future des dossiers de recensement.

Le Comité a établi une distinction pour les dossiers créés avant l'adoption de la *Loi de statistique* de 1918. Selon lui, une loi n'était pas requise pour les dossiers des recensements qui n'avaient pas encore été rendus publics (c.-à-d. ceux de 1906, 1911 et 1916), compte tenu en particulier du précédent établi par la publication des dossiers des recensements de 1891 et de 1901. Pour le recensement de 1921 et les suivants, le Comité a toutefois souligné que les garanties de confidentialité prévues par la loi de 1918 pourraient être interprétées d'une manière qui rende plus difficile la divulgation des dossiers de ces recensements, et il a indiqué qu'il serait préférable qu'une modification soit apportée à la *Loi sur la statistique* pour les dossiers des recensements tenus après 1918.

Voici ce que le Comité d'experts précise dans le sommaire de son rapport :

> Le Comité est fermement convaincu que la diffusion des dossiers du recensement présente des avantages. Il estime qu'au fil du temps, les inquiétudes relatives à la protection de la vie privée s'apaiseront et que le délai de 92 ans permettra d'éliminer ces préoccupations. Nous sommes persuadés que personne n'a eu l'intention d'imposer une obligation de confidentialité perpétuelle à l'égard des renseignements personnels recueillis dans le cadre du recensement. Nous croyons que la mention du transfert aux Archives nationales laisse également entendre que les dossiers finiront par être du domaine public; c'est pourquoi nous estimons que le fait de procéder à des modifications législatives à cette fin ne constituerait pas une rupture de promesse envers les répondants. Nous sommes d'avis que les précédents historiques et internationaux viennent pleinement appuyer cette position. Le Comité est également conscient de la valeur du recensement et des autres travaux de Statistique Canada et ne désire nullement formuler des recommandations susceptibles de nuire à son travail. C'est pourquoi nous recommandons que soient diffusés après une période de 92 ans les dossiers des recensements tenus avant 1918 et après 2001, tout en conseillant au gouvernement de faire preuve de circonspection quant aux mesures législatives qui pourraient s'avérer nécessaires aux fins de la diffusion des dossiers des recensements tenus entre 1921 et 2001.

L'un des opposants à la diffusion des dossiers des recensements était le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, qui a d'ailleurs présenté un mémoire

détaillé au Comité d'experts[2]. Le Commissaire d'alors (Bruce Phillips) a soutenu qu'il fallait obtenir le consentement des personnes concernées lorsque l'information devait être divulguée à des fins autres que celles pour lesquelles elle avait été recueillie. Il a souligné que les questionnaires de recensement étaient de plus en plus indiscrets et mentionné que le respect de la vie privée constituait un droit public ayant une grande valeur dans notre société.

Le projet de loi S-12 de la sénatrice Milne a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie après la deuxième lecture. Le 14 décembre 2001, dans son 12e rapport, le Comité sénatorial renvoyait le projet de loi au Sénat sans amendement, mais avec certaines observations. Le Comité sénatorial soulignait qu'il avait entendu tout un éventail d'opinions concernant le projet de loi. De nombreux témoins et membres du Comité préconisaient la divulgation des dossiers historiques des recensements après une période de 92 ans, mais ne s'accordaient pas pour dire si le projet de loi S-12 protégeait suffisamment la vie privée des citoyens. Le projet de loi aurait permis à un citoyen de s'opposer à la divulgation des données de recensement qui le concernent, mais le processus prévu aurait exigé qu'il présente une demande à l'archiviste national 91 ans après la collecte des données. En supposant que cette personne ait été toujours vivante, son opposition à la divulgation de ces données n'aurait été jugée fondée que si l'archiviste avait été d'avis que cette divulgation aurait été injustifiée.

Statistique Canada a alors proposé une solution de compromis au Comité sénatorial : permettre un accès plus limité que celui prévu par le projet de loi S-12. Ainsi, l'accès aux dossiers historiques des recensements ne serait permis qu'à des fins de recherche généalogique sur sa propre famille et à des fins de recherche historique. Seuls les membres de la famille (ou leurs mandataires) ou les personnes effectuant des recherches historiques (évaluées par des pairs sélectionnés par le Conseil de recherches en sciences humaines) auraient accès aux dossiers. Les chercheurs auraient un accès illimité aux documents, mais ne pourraient rendre publics que les renseignements suivants : nom, âge, adresse, état matrimonial et lieu de naissance. De plus, les personnes qui consultent les dossiers seraient tenues de signer un engagement ayant force exécutoire pour attester qu'elles acceptent ces conditions.

---

(2) Voir le mémoire du Commissaire, intitulé *Les résultats de recensement, la protection de la vie privée et les questions de gestion publique* et daté du 9 février 2000, sur le site Web de Statistique Canada (http://www.statcan.ca/francais/census96/return_f.htm).

Le Comité sénatorial a souligné que, malgré l'obligation de répondre aux questions de recensement faite aux Canadiens par la *Loi sur la statistique*, Statistique Canada mise sur la collaboration du public et se préoccupe par conséquent de préserver la réputation du système statistique canadien. Or, la réputation de Statistique Canada dans son ensemble repose sur sa capacité à respecter ce que ses représentants ont appelé sa « promesse inconditionnelle de confidentialité ». Le Comité sénatorial a également mentionné un sondage mené par la firme Environics, selon lequel les Canadiens s'inquiètent de ce que l'adoption d'une mesure législative comme le projet de loi S-12 ne compromette leur collaboration aux recensements à venir. Certains membres du Comité préféraient la solution de compromis au processus prévu dans le projet de loi S-12, mais ce dernier a été adopté avec dissidence par le Comité.

Le projet de loi S-12 a ensuite été débattu en troisième lecture au Sénat et renvoyé le 25 mars 2002 au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie pour étude plus approfondie. On estimait alors qu'une période de temps supplémentaire était nécessaire pour parvenir à une conclusion sur les avantages de la solution de compromis et pour permettre au statisticien en chef de répondre aux questions du Comité. Aucun rapport n'a par la suite été présenté par le Comité avant la prorogation de la session.

Voici un résumé de certains des arguments invoqués par les partisans et les détracteurs de la divulgation des dossiers historiques des recensements. Parmi les arguments des partisans de la divulgation, notons les suivants :

- Sans la divulgation de ces dossiers, les historiens perdront d'importantes données sur notre patrimoine national, et les personnes qui s'intéressent à la généalogie seront privées de renseignements essentiels sur leurs ancêtres.

- Après un délai de 92 ans, la protection de la vie privée revêt une importance minime par rapport à l'intérêt que présente pour le public l'accès à des dossiers historiques.

- Aucune garantie perpétuelle de confidentialité n'a jamais été donnée.

- La plupart des données recueillies lors d'un recensement ne sont pas confidentielles et celles qui le sont, comme les données sur les revenus, perdent probablement leur caractère confidentiel au fil des ans.

- Malgré les garanties de confidentialité fournies aux répondants, il est également clair qu'il existait une volonté de conserver les renseignements recueillis à l'intention des générations futures (p. ex. ces renseignements sont stockés aux Archives nationales, un organisme qui a toujours eu le mandat de conserver des données pour consultation future).

- Bon nombre des préoccupations relatives au caractère privé des dossiers de recensement touchent à des questions relativement éphémères, qui présentent peu d'intérêt 92 ans plus tard (p. ex. certains s'inquiétaient de ce que les renseignements puissent être utilisés à des fins fiscales).

- D'autres pays rendent publics régulièrement des dossiers de recensement sans soulever de controverse (p. ex. en Grande-Bretagne et aux États-Unis, ces dossiers sont rendus publics respectivement 100 et 72 ans plus tard).

Voici certains des arguments invoqués contre la divulgation des dossiers historiques de recensement :

- Les Canadiens sont tenus par la loi de répondre aux questionnaires de recensement et le font avec l'assurance que ces renseignements demeureront confidentiels. Le désir d'étudier l'histoire ne devrait pas l'emporter sur cette garantie de confidentialité.

- L'utilisation des renseignements à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été demandés devrait être assujettie au consentement des personnes concernées.

- Les données de recensement peuvent être très personnelles (religion, situation matrimoniale, problèmes de santé), et nous ne devrions pas décider pour les autres quels renseignements il convient de communiquer.

- Le droit à la protection de la vie privée ne devrait pas disparaître au moment du décès.

- Le public peut considérer la divulgation de données du recensement comme une révision rétroactive de la garantie donnée par le gouvernement.

- Si les répondants s'inquiètent de la confidentialité des renseignements fournis, cette situation peut nuire à la collecte future des données du recensement.

Le 24 janvier 2003, le gouvernement a diffusé en ligne l'ensemble des dossiers du recensement de 1906 sans imposer de restriction. Nonobstant les questions d'ordre juridique, il a été décidé de rendre cette information publique. Il faut souligner ici qu'il s'agissait d'un recensement agricole qui visait trois provinces et qui contenait peu de renseignements confidentiels ou personnels; de plus, comme il s'agissait du premier recensement réalisé en Saskatchewan et en Alberta, il revêtait une certaine importance historique.

DESCRIPTION ET ANALYSE

L'article 1 du projet de loi S-13 modifie l'article 17 de la *Loi sur la statistique*. Le nouveau paragraphe 17(4) permet que les relevés des recensements faits entre 1910 et 2003 puissent être examinés à compter de la 92e année suivant la tenue du recensement par toute personne effectuant des recherches généalogiques pour son propre compte ou, sur l'autorisation d'un tiers, pour le compte de celui-ci, ou encore par toute personne effectuant des recherches historiques approuvées. Les personnes qui désirent examiner ces relevés doivent signer l'engagement réglementaire et s'y conformer. L'approbation de tout projet de recherche historique est subordonnée à l'évaluation de la valeur scientifique et publique de celui-ci.

Le nouveau paragraphe 17(7) prévoit que le public peut examiner les relevés de tout recensement à compter de la 112e année suivant la tenue du recensement. Quiconque examine les renseignements contenus dans ces relevés peut les communiquer à d'autres.

Le nouveau paragraphe 17(8) vise à éviter les difficultés qui pourraient se poser relativement aux recensements futurs. Il prévoit que quiconque peut examiner les relevés de recensement à compter de la 92e année suivant la tenue du recensement, pourvu que la personne à laquelle se rapportent les renseignements ait consenti à ce qu'ils soient communiqués. Il s'agit essentiellement de faire en sorte qu'on demande à l'avenir aux Canadiens de donner leur consentement pour que leurs questionnaires soient entreposés aux Archives nationales et mis à la disposition du public après 92 ans. S'ils refusent ce consentement, l'information ne sera jamais rendue publique. Il n'y aura pas de procédure en deux étapes dans le cas de ces documents parce que la personne concernée aura donné son consentement au préalable. Certains avaient exprimé des craintes au sujet du projet de loi précédent présenté par le Sénat : ils affirmaient qu'il s'agissait d'une sorte d'« option négative », en ce sens que la personne devait faire quelque chose pour que l'information la concernant soit tenue confidentielle. Or la disposition du projet de loi S-13 est plus claire et s'inspirera probablement de modèles comme celui qu'utilise l'Australie[3]. Il est bien sûr difficile de savoir combien de répondants refuseront leur consentement. Si l'on se fie aux déclarations de revenu des Canadiens qui ont autorisé la communication de leurs renseignements personnels à Élections Canada en vue de l'établissement

---

(3) Dans la déclaration de consentement du recensement australien (question 50), la question est formulée comme ceci : « Chaque personne faisant partie de ce ménage consent-elle à ce que son nom et son adresse ainsi que d'autres renseignements fournis dans ce formulaire soient conservés aux Archives nationales de l'Australie pour être rendus publics après 99 ans? »

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du Registre des électeurs (liste électorale permanente), le taux de non-consentement sera probablement très bas. De la même façon, lorsque Statistique Canada a effectué son Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, moins de 5 p. 100 des répondants ont refusé que les renseignements sur leur santé soient communiqués aux autorités locales. Un autre problème qui pourrait se poser relativement à cette disposition est celui de savoir si le chef du ménage, c'est-à-dire la personne qui remplit le questionnaire de recensement, peut (ou devrait pouvoir) donner un consentement au nom de tous les membres du ménage.

Le nouveau paragraphe 17(10) prévoit que les relevés de recensement seront transférés aux Archives nationales du Canada après 92 ans.

L'article 2 du projet de loi ajoute à la *Loi sur la statistique* un nouvel article 17.1, qui autorise le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre responsable et du ministre du Patrimoine canadien, à prendre un règlement pour établir les formulaires des engagements et les catégories de personnes autorisées à approuver des projets de recherche historique. Le formulaire d'engagement peut énoncer des conditions relativement à l'utilisation et à la divulgation des renseignements examinés. Selon le parrain du projet de loi au Sénat, le formulaire à signer sera court, simple et facile à comprendre.

L'article 3 crée, à l'article 35 de la *Loi sur la statistique*, une nouvelle infraction qui consiste à divulguer sans autorisation des données de recensement. Toute divulgation qui irait à l'encontre de l'engagement signé (dans la période entre 92 et 112 ans après le recensement) pourrait faire l'objet d'une amende maximale de 1 000 $. Aucune peine d'emprisonnement n'est prévue.

L'article 4 énonce que le projet de loi entrera en vigueur au moment de sa promulgation.

COMMENTAIRE

Le projet de loi S-13 établit de nouvelles conditions relativement à la divulgation des documents de recensement remplis après 1901. Il permet une divulgation limitée au bout de 92 ans et une divulgation totale au bout de 112 ans. Il vise à éclaircir la situation en ce qui concerne les documents de recensement futurs en exigeant le consentement des répondants pour la divulgation éventuelle des données qui les concernent.

À titre comparatif, le projet de loi S-12 déposé par la sénatrice Milne pendant la session précédente ainsi que d'autres projets de loi d'initiative parlementaire prévoyaient des

approches différentes. Le projet de loi S-12 aurait modifié la *Loi sur la statistique* en exigeant la préservation des documents de recensement et leur transfert aux Archives nationales dans les 30 ans suivant la tenue du recensement. Il prévoyait également de modifier comme suit la *Loi sur les Archives nationales du Canada* :

- Les documents transférés auraient été réputés avoir une importance historique et archivistique permanente.

- À l'expiration des 92 années civiles suivant l'année d'un recensement, l'archiviste aurait rendu les documents accessibles au public à des fins de recherche historique, généalogique ou scientifique ou à toute autre fin qu'il aurait pu déterminer.

- Les répondants auraient pu s'opposer à la communication des renseignements qui les concernent pourvu qu'ils le fassent par écrit et a) que l'archiviste reçoive leur opposition écrite au cours de la 92e année civile suivant l'année du recensement; b) que l'opposition contienne suffisamment de détails pour permettre à l'archiviste de déterminer les renseignements personnels qu'elle vise; et c) que l'archiviste estime que la communication de ces renseignements constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée de la personne.

- Si l'archiviste n'avait reçu aucune opposition écrite valable de la part du répondant, celui-ci aurait été réputé, à l'expiration des 92 années civiles, avoir donné son consentement de façon irrévocable.

Le débat qui a entouré le projet de loi S-12 et le fait qu'il a été renvoyé au Comité pour pousser l'étude montrent qu'il est difficile de concilier des intérêts contradictoires dans ce domaine. Plusieurs sénateurs étaient d'avis qu'il fallait s'efforcer davantage d'en arriver à un compromis tel que celui proposé par Statistique Canada.

Cette question a fait l'objet de discussions et de débats dans certains secteurs de la société. Les généalogistes et les historiens, par exemple, exercent de fortes pressions pour que les documents des recensements postérieurs à celui de 1901 soient divulgués, alléguant qu'ils sont essentiels à leur travail. Les défenseurs de la vie privée, pour leur part, se disent préoccupés par leur diffusion. D'autres encore s'inquiètent de l'effet que la divulgation des données pourrait avoir sur le déroulement des recensements futurs. Toutes ces vues différentes sont difficiles à concilier.

Le projet de loi S-12 visait à éviter le risque que les documents de recensement historiques à partir de 1906 ne puissent pas être divulgués ou rendus accessibles, contrairement à ceux des années antérieures. Les arguments en faveur de la « confidentialité contemporaine » sont certes valables, mais on a soutenu que les données perdent de leur caractère délicat avec le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

temps et que les documents de recensement sont essentiels à la recherche historique et généalogique. Où se termine le droit à la vie privée et où commence le besoin de connaissances historiques? Nos lois actuelles et nos attitudes envers la vie privée et la confidentialité s'appliquent-elles à des renseignements recueillis il y a près d'un siècle? Au cœur de cette question se trouvent les attitudes changeantes de la société à l'égard de la vie privée ainsi que la nature des garanties données et des attentes créées au moment des anciens recensements. Il est plus difficile de prendre une décision maintenant, car beaucoup de temps s'est écoulé depuis. Il est beaucoup plus facile d'élaborer aujourd'hui des conditions pour les recensements futurs. En même temps, on a soutenu que les décisions prises au sujet de la divulgation des documents de recensement ne devraient pas influer sur les activités présentes ou futures de Statistique Canada et sur ses efforts de collecte de renseignements de nature délicate.

Il semble que le Commissaire à la protection de la vie privée ait été consulté lors de l'élaboration du projet de loi S-13, mais on ne sait pas s'il l'appuie ni si l'on a bien répondu à toutes ses préoccupations. On ne sait pas non plus quelle forme prendront les règlements, à quoi ressembleront les engagements et quelles sortes de conditions seront imposées. Qui pourra autoriser la recherche historique? Un document d'information propose que ce soit le statisticien en chef, l'archiviste national, les députés et les sénateurs, les maires, les chefs des collectivités des Premières nations ou des conseils de bande, les doyens des universités, les membres du haut clergé, etc. Cette liste est-elle trop ou pas assez longue? Pourquoi a-t-on choisi de laisser s'écouler une période de 112 ans avant de permettre une pleine divulgation? On s'est également demandé pourquoi on pouvait lever l'interdiction de divulgation des données personnelles après 112 ans : est-ce en raison du passage du temps, est-ce une question d'ordre pratique ou de facilité, ou est-ce parce que l'on considère que ces renseignements n'exigent pas le même degré de protection? Pourquoi les données du recensement de 1906 ont-elles été divulguées séparément plutôt que conformément aux dispositions du projet de loi S-12, surtout compte tenu du conseil juridique obtenu au préalable? Quel effet la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de 1983 a-t-elle sur les documents de recensement?

On a critiqué la solution de compromis proposée en 2001 à cause de son caractère trop bureaucratique et impraticable. Il reste à voir si les conditions énoncées dans le projet de loi S-13 permettront d'atteindre un meilleur équilibre entre les divers intérêts en jeu.